



Grondwettelijk Hof

**Arrest nr. 170/2025
van 11 december 2025
Rolnummer : 8406**

In zake : het beroep tot vernietiging van de artikelen 27 en 86, 5°, van het decreet van het Vlaamse Gewest van 17 mei 2024 « over dierenwelzijn », ingesteld door de gemeente Mol.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters Luc Lavrysen en Pierre Nihoul, en de rechters Thierry Giet, Yasmine Kherbache, Sabine de Bethune, Willem Verrijdt en Magali Plovie, bijgestaan door griffier Frank Meersschaut, onder voorzitterschap van voorzitter Luc Lavrysen,

wijst na beraad het volgende arrest :

I. Onderwerp van het beroep en rechtspleging

Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 2 januari 2025 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 3 januari 2025, heeft de gemeente Mol, bijgestaan en vertegenwoordigd door mr. Jonas De Wit, advocaat bij de balie van Antwerpen, beroep tot vernietiging ingesteld van de artikelen 27 en 86, 5°, van het decreet van het Vlaamse Gewest van 17 mei 2024 « over dierenwelzijn » (bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 2 juli 2024; *erratum* in het *Belgisch Staatsblad* van 12 augustus 2024).

Memories en memories van wederantwoord zijn ingediend door :

- de vzw « Global Action in the Interest of Animals » (GAIA), bijgestaan en vertegenwoordigd door mr. Anthony Godfroid, advocaat bij de balie van Antwerpen (tussenkomen partij);
- de Vlaamse Regering, bijgestaan en vertegenwoordigd door mr. Jean-François De Bock en mr. Joy Moens, advocaten bij de balie te Brussel.

De verzoekende partij heeft een memorie van antwoord ingediend.

Bij beschikking van 8 oktober 2025 heeft het Hof, na de rechters-verslaggevers Sabine de Bethune en Thierry Giet te hebben gehoord, beslist dat de zaak in staat van wijzen

was, dat geen terechtzitting zou worden gehouden, tenzij een partij binnen zeven dagen na ontvangst van de kennisgeving van die beschikking een verzoek om te worden gehoord, zou hebben ingediend, en dat, behoudens zulk een verzoek, de debatten na die termijn zouden worden gesloten en de zaak in beraad zou worden genomen.

Aangezien geen enkel verzoek tot terechtzitting werd ingediend, is de zaak in beraad genomen.

De bepalingen van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof met betrekking tot de rechtspleging en het gebruik van de talen werden toegepast.

II. *In rechte*

– A –

Ten aanzien van de ontvankelijkheid

A.1.1. De Vlaamse Regering voert aan dat het beroep tot vernietiging onontvankelijk is. Zij betwist het belang van de gemeente Mol aangezien deze zich niet kan beroepen op het belang van de marktkramers of de horeca-uitbaters. De tussenkomen partij sluit zich bij die exceptie aan. De bestreden bepaling doet volgens de Vlaamse Regering bovendien geen afbreuk aan de mogelijkheid om andere markten te organiseren waardoor de lokale economische activiteiten en het sociaal gebeuren binnen de gemeente gevrijwaard blijven.

A.1.2. Volgens de gemeente Mol wordt zij als lokaal bestuur persoonlijk, rechtstreeks en ongunstig geraakt door de bestreden bepaling, waardoor zij over het vereiste belang beschikt. Zij merkt op dat zij op grond van artikel 41 van de Grondwet bevoegd is voor aangelegenheden van gemeentelijk belang, waaronder de organisatie van de openbare dierenmarkt. De bestreden bepaling heeft een invloed op het lokale marktgebeuren en de economische activiteiten, doordat de dierenhandelaars geen handel meer kunnen drijven op de wekelijkse dierenmarkt en de lokale horecazaken als gevolg daarvan minder omzet zullen boeken. Bovendien valt een sociaal gebeuren binnen de gemeente weg door het verdwijnen van de wekelijkse dierenmarkt als toeristische trekpleister. Zij is bijgevolg van oordeel dat de bestreden bepaling de gemeentelijke belangen van de gemeente Mol aantast.

Ten gronde

Wat betreft het eerste middel

A.2.1. De gemeente Mol leidt een eerste middel af uit de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet doordat er tussen de ambulante dierenhandelaars (dierenmarktkramers) en de sedentaire dierenhandelaars (dierenzaken) een onderscheid wordt ingesteld dat niet berust op een objectieve en redelijke verantwoording. Dat verschil in behandeling bestaat uit het verbieden van de handel in dieren voor ambulante dierenhandelaars, terwijl dat voor sedentaire handelaars mogelijk blijft.

A.2.2. Volgens haar bevinden beide categorieën zich in een gelijke situatie, aangezien het in beide gevallen gaat om handelaars in dieren die aan dezelfde voorwaarden moeten voldoen op het vlak van dierenwelzijn, alsook over dezelfde vereiste documentatie moeten beschikken. De bestreden bepaling houdt een verbod in op het verhandelen van dieren op openbare plaatsen.

A.2.3. Zij is van oordeel dat die ongelijke behandeling niet op een objectieve en redelijke verantwoording steunt aangezien de parlementaire voorbereiding de bestreden bepaling onvoldoende verantwoordt. Zij bekritiseert de in de parlementaire voorbereiding aangehaalde argumenten. Het is volgens haar een onterechte veronderstelling dat dieren op een markt in minder gunstige omstandigheden worden aangeboden. Op de openbare dierenmarkt bestaat net meer sociale controle met betrekking tot de wijze waarop dieren gehouden worden. Bovendien is er een gemeentelijke marktlieder en een dierenarts aanwezig om het welzijn van de dieren te monitoren. De gemeente

Mol merkt eveneens op dat de huisvesting van dieren op haar markten onderworpen is aan de voorschriften in artikel 5.1 van het gemeentelijk reglement inzake ambulante activiteiten op de openbare markten en het openbaar domein, alsook aan de algemene verplichtingen voor het houden van dieren, bepaald in artikel 10 van het decreet van het Vlaamse Gewest van 17 mei 2024 « over dierenwelzijn » (hierna : de Vlaamse Codex Dierenwelzijn). In dat verband merkt zij bovendien op dat een besloten dierenzaak eveneens een onbekende en drukke omgeving voor de dieren uitmaakt, terwijl een dierenmarkt veelal vaste standplaatsen toekent aan de professionele marktkramers, waarbij de dieren aldus wekelijks op eenzelfde locatie aangeboden worden. De bestreden regeling heeft daarnaast tot gevolg dat particulieren niet langer op een veilige en gecontroleerde handelsplaats terecht kunnen om dieren te verkopen.

Zij betwist ook het argument dat dieren stress ervaren door het onnodig transport bij een ambulante verkoop. Het transport van dieren is onderworpen aan regelgeving ter bescherming van het dierenwelzijn (artikelen 33 en 34 van de Vlaamse Codex Dierenwelzijn, artikel 5.1 van het gemeentelijk reglement, dat waarborgen bevat omtrent het vervoeren van dieren, de verordening (EG) nr. 1/2005 van de Raad van 22 december 2004 « inzake de bescherming van dieren tijdens het vervoer en daarmee samenhangende activiteiten en tot wijziging van de Richtlijnen 64/432/EEG en 93/119/EG en van Verordening (EG) nr. 1255/97 »). De bestaande regelgeving en de aanwezigheid van een dierenarts zorgen ervoor dat er volgens de gemeente Mol voldoende waarborgen bestaan om de stress door transport naar de markt uit te sluiten. Zij wijst ook erop dat de decreetgever zijn eigen argumentatie ondergraaft door, in de bestreden bepaling, te voorzien in de uitzondering dat een dierenmarkt maximaal acht keer per jaar kan worden toegelaten. Het aanbieden van dieren op een wekelijkse markt kan daarnaast niet leiden tot impulsaankopen, aangezien het gaat om weldoordachte bezoeken en de regelmaat van de markten de geïnteresseerden net toelaat hun aankoop te overdenken. De fysiek nabije mogelijkheid tot aankoop van dieren leidt bovendien volgens de gemeente Mol tot een verbeterde kennis van het dierenwelzijn en leert mensen om op correcte wijze met dieren om te gaan.

A.2.4. De gemeente Mol voegt hieraan toe dat, zelfs indien het onderscheid objectief zou zijn, de ongelijke behandeling verder gaat dan hetgeen noodzakelijk is om het doel te bereiken. Het acht keer per jaar toelaten van de markt is slechts een schijntoegeving aangezien dat financieel onhaalbaar is voor de betrokken partijen. De bestreden bepaling maakt het *de facto* onmogelijk om nog dierenmarkten te organiseren, hetgeen niet in redelijke verhouding staat tot de beoogde doelstelling, het dierenwelzijn. De beoogde doelstelling had eveneens kunnen worden bereikt door andere maatregelen, zoals het aannemen van strengere regelgeving ter bevordering van dierenwelzijn. Het bestreden artikel 86, 5°, bepaalt dat het verbod in werking treedt op 1 januari 2026, hetgeen volgens de gemeente geen voldoende lange termijn is voor de exploitanten om hun activiteiten te heroriënteren. Bijgevolg is het in artikel 27 van de Vlaamse Codex Dierenwelzijn vastgestelde verbod niet proportioneel.

A.3.1. De Vlaamse Regering voert aan dat artikel 27 van de Vlaamse Codex Dierenwelzijn geen verschil in behandeling invoert en de sedentaire dierenhandelaars en de ambulante dierenhandelaars net als een enkele categorie beschouwt. De bepaling verbiedt het verkopen van dieren op openbare plaatsen of markten immers voor alle dierenhandelaars.

In ondergeschikte orde stelt zij dat, zelfs indien het om twee verschillende categorieën zou gaan, deze niet vergelijkbaar zijn. Zo kunnen marktverkopers ook particulieren zijn, die geen voorafgaande erkenning dienen te verkrijgen. Het houden van dieren door sedentaire handelaars vereist daarentegen een voorafgaande erkenning van de Vlaamse Regering en moet daarom aan de bijkomende voorwaarden van artikel 17 van de Vlaamse Codex Dierenwelzijn (verder gepreciseerd in het koninklijk besluit van 27 april 2007 « houdende erkenningsvoorwaarden voor inrichtingen voor dieren en de voorwaarden inzake de verhandeling van dieren ») voldoen, die onder meer betrekking hebben op minimumafmetingen en omgevingsverrijking. Professionele marktverkopers zijn inderdaad eveneens onderworpen aan de erkenningsplicht, maar zij moeten enkel op hun thuislocatie aan de erkenningsvoorwaarden voldoen. Doordat er op de markten zelf geen specifieke voorwaarden gelden, worden de dieren gehouden in systemen met beperkte afmetingen en zijn ze beperkt in hun omgevingsvrijheid. De ambulante verkoop van dieren vereist bovendien meer transport, hetgeen een belangrijke stressfactor vormt voor dieren. Aan de fysiologische en ethologische behoeften van dieren is aldus minder voldaan wanneer zij ambulant verkocht worden. Het gaat volgens haar derhalve om verschillende categorieën, hetgeen een verschillende behandeling verantwoordt.

A.3.2. Zij betoogt vervolgens dat het verschil in behandeling bovendien op een objectieve en redelijke verantwoording steunt aangezien dieren bij ambulante verkoop in minder gunstige omstandigheden worden aangeboden.

De beperkte huisvesting, de nabijheid van onbekende personen en de drukte op de markt hebben een nefaste invloed op het welzijn van de dieren. Met het verbod op het ambulant verkopen van dieren verhindert de decreetgever dat dieren in de toekomst (veelvuldig) in soortgelijke situaties komen. De bestreden bepaling is dan ook pertinent om het nagestreefde doel van dierenwelzijn te bereiken. De bestreden bepaling heeft tot gevolg dat de dierenhandel in de toekomst (grotendeels) beperkt wordt tot besloten handelszaken, die moeten voldoen aan de algemene voorwaarden inzake het houden van dieren en de specifieke voorwaarden voor een voorlopige erkenning. Het kan dan ook niet aangenomen worden dat de verkoop van dieren in handelszaken in ongunstige omstandigheden zou plaatsvinden, waarbij er bovendien doorgaans minder bezoekers komen dan op de markt. De Vlaamse Regering benadrukt dat het aantal particuliere verkopers op de markt eerder marginaal is en dat de bestreden bepaling in ieder geval nog steeds in uitzonderingen voorziet waarvan particulieren eveneens gebruik kunnen maken.

Het feit dat er regels bestaan over het transport van dieren doet volgens de Vlaamse Regering geen afbreuk aan het feit dat het transport op zich een stressfactor is. Volgens haar staat het vast dat het aanbieden van dieren op de markt tot impulsaankopen leidt, door onder meer de directe interactie met de dieren en de verkooptechnieken van de marktkramers. De uitzondering die dierenmarkten acht keer per jaar toestaat, doet hier geen afbreuk aan aangezien dit louter de proportionaliteit van de maatregel betreft. Bijgevolg besluit zij dat het beperken van transport en impulsaankopen noodzakelijk is om het dierenwelzijn te beschermen, en dat de bestreden bepaling aldus pertinent is om de beoogde doelstelling te bereiken.

A.3.3. Ten slotte werpt zij op dat er een redelijk verband bestaat tussen de bestreden bepaling en het nagestreefde doel. Er bestaan immers uitzonderingen op het algemene marktverbod, waardoor er geen absolute onmogelijkheid bestaat om dierenmarkten te organiseren. De gemeente Mol toont volgens de Vlaamse Regering onvoldoende aan waarom de uitzonderingen onwerkbaar zouden zijn. Bovendien voorziet artikel 86, 5°, van de Vlaamse Codex Dierenwelzijn in een overgangsbepaling van één jaar die de betrokken handelaars moet toelaten om hun activiteiten te heroriënteren. Zij verwijst eveneens naar rechtspraak waarbij het Hof heeft geoordeeld dat het verbod op de ambulante verkoop van honden en katten proportioneel was met het nagestreefde doel. Het komt voor het overige niet aan het Hof toe om te oordelen of de decreetgever andere maatregelen had moeten overwegen.

Wat betreft het tweede middel

A.4.1. De gemeente Mol leidt een tweede middel af uit de schending van artikel 23, derde lid, 4°, van de Grondwet, artikel 7bis, tweede lid, van de Grondwet, artikel 5 van de Vlaamse Codex Dierenwelzijn, het beginsel *patere legem quam ipse fecisti* en het beginsel van de duidelijke doelstelling als algemene beginselen van behoorlijke regelgeving doordat het bestreden verbod afbreuk doet aan het bestaande beschermingsniveau inzake dierenwelzijn.

A.4.2. Zij is van oordeel dat de *standstill*-verplichting vervat in artikel 23 van de Grondwet eraan in de weg staat dat de bevoegde wetgever het bestaande beschermingsniveau vermindert zonder redenen van algemeen belang. Dat het *standstill*-beginsel ook van toepassing is op de bescherming van het dierenwelzijn, is volgens de gemeente Mol impliciet af te leiden uit rechtspraak van de Raad van State en expliciet uit artikel 5, tweede lid, van de Vlaamse Codex Dierenwelzijn (zie *Parl. St.*, Vlaams Parlement. 2023-2024, nr. 2030/1, pp. 69-70). Artikel 7bis, tweede lid, van de Grondwet bepaalt bovendien dat de federale Staat, de gemeenschappen en de gewesten bij de uitoefening van hun bevoegdheden streven naar de bescherming van en de zorg voor dieren als wezens met een gevoel.

Zij stelt dat het verbod op het verhandelen van dieren op openbare plaatsen en markten ervoor zorgt dat dieren bijna enkel in dierenzaken in minder gunstige omstandigheden wat betreft het dierenwelzijn, verhandeld kunnen worden. Die negatieve gevolgen wijzen volgens haar op een vermindering van het dierenwelzijnsniveau en dus op een schending van artikel 7bis, tweede lid, van de Grondwet en de *standstill*-verplichting vervat in artikel 23, derde lid, 4°, van de Grondwet zonder enige verantwoording. Zo schendt de decreetgever in wezen ook artikel 5 van de Vlaamse Codex Dierenwelzijn, dat bepaalt dat het dierenwelzijnsbeleid op het *standstill*-beginsel berust.

A.4.3. Ten slotte betoogt zij dat de decreetgever afbreuk doet aan het beginsel van de duidelijke doelstelling als algemeen beginsel van behoorlijke regelgeving. Doordat de decreetgever zich geen voldoende correct beeld zou hebben gevormd van de feitelijke situatie van de bestaande dierenmarkten, schendt de bestreden bepaling dat

algemeen rechtsbeginsel. Bovendien vereist het beginsel *patere legem* dat de overheid de eigen uitgevaardigde regels respecteert, waaraan de decreetgever op die manier eveneens afbreuk doet.

A.5.1. De Vlaamse Regering voert in de eerste plaats aan dat het middel onontvankelijk is. Zij stelt dat het Hof niet bevoegd is om rechtstreeks aan artikel 5 van de Vlaamse Codex Dierenwelzijn en aan artikel 7bis van de Grondwet te toetsen. Artikel 7bis van de Grondwet kan enkel in rekening worden genomen in combinatie met artikel 23, derde lid, 4°, van de Grondwet. De tussenkomen partij treedt die redenering bij. Wat betreft de *standstill*-verplichting, is de Vlaamse Regering ten gronde van oordeel dat het verbod op het verkopen van dieren op openbare markten en plaatsen geen afbreuk doet aan het bestaande niveau inzake de bescherming van het dierenwelzijn, maar dat beschermingsniveau integendeel verhoogt. Zij verwijst naar haar argumentatie bij het eerste middel betreffende de verantwoording van de maatregel. De marktkramers beschikken bovendien door de overgangsbepaling over voldoende tijd om hun activiteiten te heroriënteren en zij kunnen nog steeds hun kennis en professionalisme gebruiken op de toegelaten markten, zijnde onder meer de jaarmarkten of de markten die tot acht keer per jaar georganiseerd mogen worden.

A.5.2. De tussenkomen partij voegt hieraan toe dat, indien de betrokken marktkramers een andere economische bezigheid dienen te zoeken, dit bijgevolg onder de ruime beoordelingsvrijheid van de decreetgever inzake de bescherming van het dierenwelzijn valt.

Wat betreft het derde middel

A.6.1. De gemeente Mol leidt een derde middel af uit de schending van het zorgvuldigheidsbeginsel, het rechtszekerheidsbeginsel en het vertrouwensbeginsel, als algemene beginselen van regelgeving.

A.6.2. Volgens haar steunt de bestreden bepaling op geen enkele studie over de noodzaak van dat verbod en werden niet alle relevante instanties betrokken bij de totstandkoming ervan. Zo voert de gemeente aan dat zij als belanghebbende partij, hoewel rechtstreeks betrokken als lokaal bestuur, niet werd geraadpleegd. Daarnaast werd er geen formeel advies verkregen van de Strategische Adviesraad voor Landbouw en Visserij (hierna : de SALV) en de Vlaamse Raad voor Dierenwelzijn. De SALV ging vervolgens op zijn beurt over tot een advies op eigen initiatief, waarbij het adviseerde bijkomende uitzonderingen op te nemen en een impact- en alternatievenstudie uit te voeren. De Vlaamse Raad voor Dierenwelzijn weigerde vervolgens finaal advies te verlenen wegens gebrek aan tijd. Het gebrek aan betrokkenheid van de belanghebbende partijen en het niet verkrijgen van een formeel advies wijst volgens de gemeente Mol op een schending van het zorgvuldigheidsbeginsel.

A.6.3. Zij wijst vervolgens erop dat zij niet werd geïnformeerd over dat decretaal initiatief. Zo werd het verbod op dierenmarkten evenmin opgenomen in het Vlaamse regeerakkoord van 2019-2024. Hierdoor meent zij dat het vertrouwensbeginsel is geschonden.

A.6.4. Verder voert zij aan dat het rechtszekerheidsbeginsel is geschonden omdat volgens haar de uitzondering die de verkoop van dieren op openbare markten toelaat voor maximum acht keer per jaar financieel en economisch ruim onvoldoende is voor markthandelaars om hun handelsactiviteiten voort te zetten. Ook ziet zij een onduidelijkheid in het feit dat artikel 86, 5°, van de Vlaamse Codex Dierenwelzijn bepaalt dat het bestreden verbod in werking treedt op 1 januari 2026, terwijl de andere bepalingen van de Vlaamse Codex Dierenwelzijn op 1 januari 2025 in werking zijn getreden. Bijgevolg bestaat het risico dat de bezoekers ten onrechte ervan uitgaan dat het verbod op dierenmarkten eveneens op 1 januari 2025 ingaat.

A.7.1. De Vlaamse Regering werpt allereerst op dat het derde middel onontvankelijk is. Het Hof is enkel bevoegd om de inhoud van een bepaling te toetsen, en niet de wijze van totstandkoming ervan. Bovendien betoogt zij dat het Hof niet bevoegd is om een wetkrachtige norm te toetsen aan de algemene rechtsbeginselen, waardoor het derde middel, dat is afgeleid uit een schending van beginselen van behoorlijke regelgeving, ook onontvankelijk is. De gemeente Mol argumenteert in de memorie van antwoord dat het derde middel en de opgeworpen schendingen van de beginselen van behoorlijke regelgeving dienen te worden gelezen in samenhang met de uiteenzetting opgenomen in de eerste middelen. De Vlaamse Regering voert in de memorie van wederantwoord aan dat niet naar andere middelen moet worden gekeken om een welbepaald middel te beoordelen, en dat het derde middel aldus wel gelijk onontvankelijk is.

A.7.2. In ondergeschikte orde meent zij dat, indien het derde middel toch ontvankelijk zou zijn, dat middel ongegrond is. De decreetgever beschikt immers over een ruime beoordelingsvrijheid waardoor hij niet verplicht is om elke maatregel aan adviezen te onderwerpen of met wetenschappelijk onderzoek te staven. De tussenkomen

partij sluit zich hierbij aan. Bovendien is de bestreden bepaling volgens de Vlaamse Regering wel degelijk wetenschappelijk onderbouwd. Zij verwijst naar de aangehaalde rapporten van de Europese Autoriteit voor voedselveiligheid om te staven dat het transport van dieren een belangrijke stressfactor is, alsook naar verschillende onderzoeken die wijzen op de negatieve omstandigheden die de openbare verkoop met zich kan meebrengen. Ook de Brusselse Raad voor Dierenwelzijn en de voormalige Federale Raad voor Dierenwelzijn erkennen dat standpunt in eerdere adviezen en hebben in het verleden al voor een verbod op de verkoop van dieren op markten gepleit. De tussenkomenende partij sluit zich bij dat argument aan.

A.7.3. Zij voert verder aan dat uit artikel 32 van de wet van 14 augustus 1986 « betreffende de bescherming en het welzijn der dieren » en artikel 6 van het besluit van de Vlaamse Regering van 13 november 2015 « tot regeling van de samenstelling en de werking van de Vlaamse Raad voor Dierenwelzijn » volgt dat de raadpleging van de Vlaamse Raad voor Dierenwelzijn niet verplicht is. Zij wijst erop dat, ondanks het ontbreken van een verplichting, die Raad wel degelijk betrokken is geweest bij de totstandkoming van de Vlaamse Codex Dierenwelzijn. Daarnaast heeft de voorzitter van de Vlaamse Raad voor Dierenwelzijn tijdens de hoorzitting van 27 maart 2024 geen opmerkingen geformuleerd over de bestreden bepaling. Ook uit de artikelen 3 en 4 van het decreet van 6 juli 2007 « houdende de oprichting van de Strategische Adviesraad voor Landbouw en Visserij » volgt evenmin dat de SALV verplicht een voorafgaand advies diende te geven. De tussenkomenende partij treedt die redenering bij. De Vlaamse Regering betoogt daarnaast dat, hoewel lokale besturen niet verplicht moesten worden betrokken bij de totstandkoming, die besturen wel degelijk werden geraadpleegd via een enquête en een overleg met de Vlaamse minister voor Dierenwelzijn.

A.7.4. De Vlaamse Regering is ten slotte van oordeel dat de inwerkingtreding op 1 januari 2026 in voldoende tijd voorziet voor de betrokkenen om de activiteiten te heroriënteren, hetgeen niet als een schending van het vertrouwensbeginsel kan worden beschouwd. Het feit dat het verbod op dierenmarkten niet in het regeerakkoord werd opgenomen, doet hier eveneens geen afbreuk aan. Daarbovenop bepaalt de bestreden bepaling zelf welke mogelijkheden er nog zijn voor het organiseren van de dierenmarkten, waardoor hierover geen onduidelijkheid kan bestaan. Ten slotte toont de gemeente Mol niet concreet aan dat de uitzonderingen die de markt acht keer per jaar toelaten, financieel onhaalbaar zouden zijn voor de marktkramers.

– B –

Ten aanzien van de bestreden bepalingen en de context ervan

B.1. De gemeente Mol vordert de vernietiging van de artikelen 27 en 86, 5°, van het decreet van het Vlaams Gewest van 17 mei 2024 « over dierenwelzijn » (hierna : de Vlaamse Codex Dierenwelzijn).

B.2.1. Artikel 27 van de Vlaamse Codex Dierenwelzijn bepaalt :

« Dieren worden niet verhandeld op de openbare weg of op markten.

In afwijking op het eerste lid, geldt de volgende limitatieve lijst van uitzonderingen :

1° jaarmarkten;

2° beurzen;

3° tentoonstellingen;

4° markten die ten hoogste acht keer per jaar worden georganiseerd.

Voor honden en katten geldt de uitzondering, vermeld in het tweede lid, niet ».

Artikel 86, 5°, van de Vlaamse Codex Dierenwelzijn bepaalt :

« Dit decreet treedt in werking op 1 januari 2025, met uitzondering van :

[...]

5° artikel 27, dat in werking treedt op 1 januari 2026. Tot aan die datum blijft het verbod, vermeld in artikel 12, eerste lid, van de wet van 14 augustus 1986 betreffende de bescherming en het welzijn der dieren, van toepassing;

[...] ».

Aldus stellen die bepalingen in wezen vanaf 1 januari 2026 een algemeen verbod in op het verhandelen van dieren op de openbare weg of op markten, behoudens enkele uitzonderingen.

B.2.2. De decreetgever beoogde met de Vlaamse Codex Dierenwelzijn te voorzien in een samenhangend, alomvattend en sluitend wettelijk kader voor het Vlaams dierenwelzijnsbeleid (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2023-2024, nr. 2030/1, p. 3). De doelstellingen van de nieuwe Codex zijn dan ook het samenbrengen van de bestaande regelgeving en het toevoegen van nieuwe regelgeving (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2023-2024, nr. 2030/7, p. 5), waarbij geen afbreuk wordt gedaan aan de bestaande beschermingsmaatregelen, maar wel een vooruitgang ter zake wordt nagestreefd (*ibid*). De Vlaamse Codex Dierenwelzijn vervangt in dat opzicht de wet van 14 augustus 1986 « betreffende de bescherming en het welzijn der dieren » (hierna : de wet van 14 augustus 1986), aangezien de gewesten sinds 1 juli 2014 bevoegd zijn voor het vaststellen van de regels met betrekking tot het dierenwelzijn en de controle ervan (artikel 6, § 1, XI, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen). Vlaanderen wil met die Codex voortrekker worden binnen Europa op het vlak van dierenwelzijn (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2023-2024, nr. 2030/7, p. 5).

B.2.3.1. Bij het bestreden artikel 27 wordt het bestaande verbod (artikel 12, eerste lid, van de wet van 14 augustus 1986) op het verhandelen van honden en katten op de openbare weg en markten uitgebreid naar alle dieren, behoudens een limitatieve lijst van uitzonderingen.

B.2.3.2. De uitbreiding van dat verbod wordt in de parlementaire voorbereiding toegelicht als volgt :

« Op markten worden dieren in minder gunstige omstandigheden aangeboden. Het gaat voornamelijk om stress door onnodig transport, rudimentaire huisvesting, onbekende omgeving, drukte en vaak nabijheid van onbekende personen. De verhandeling van dieren op de openbare weg en markten, moet zo veel als mogelijk uitgesloten worden, enerzijds omwille van het risico op impulsaankopen, en, anderzijds, omwille van moeilijkheid om te voldoen aan de fysiologische en ethologische behoeften van de dieren in deze omstandigheden. De dieren worden tijdens de markten gehouden in transporteerbare en tijdelijke huisvestingssystemen, waarin ze vaak toch een groot deel van de dag verblijven, zeker als het transport naar en van de markt wordt meegerekend. Heel wat gemeenten hebben de verhandeling van dieren op markten op hun grondgebied al verboden via het gemeentelijk politiereglement » (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2023-2024, nr. 2030/1, p. 39).

« Ook wat betreft het verbod op dierenmarkten heeft de minister enige pragmatiek aan de dag gelegd. Hij heeft dezelfde logica gevolgd die al sinds 1996 bestaat voor dierenmarkten voor honden en katten, waarbij men zowel impulsaankopen als dierentransporten wou verminderen. Wat geldt voor honden en katten, geldt volgens minister Ben Weyts ook voor kippen en konijnen. Ook daar zijn er impulsaankopen, zeker bij konijnen – bij uitstek stressgevoelige dieren. Als iemand vandaag een dier wil aanschaffen, raadt de minister aan om naar een speciaalzaak te gaan, of beter nog naar een asiel, waar het aanbod voldoende ruim is. Vandaag is het perfect mogelijk dat Mozes naar de berg gaat in plaats van heel de berg naar Mozes te brengen » (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2023-2024, nr. 2030/7, p. 35).

B.2.3.3. Met de beperkte uitzonderingen op het verbod beoogde de decreetgever de Vlaamse Codex Dierenwelzijn soepel, open en pragmatisch te houden om ook tegemoet te komen aan de bekommernis dat het verbod op de handel in dieren op openbare plaatsen aanpassingen van eenieder vraagt (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2023-2024, nr. 2030/1, p. 32).

B.2.4. Overeenkomstig artikel 86, 5°, van de Vlaamse Codex Dierenwelzijn zal het in artikel 27 beoogde verbod pas vanaf 1 januari 2026 uitwerking hebben. Uit de parlementaire voorbereiding blijkt dat de decreetgever met die datum beoogde om voor de reeds actieve ambulante dierenhandelaars in een overgangstermijn te voorzien teneinde hun economische activiteiten te heroriënteren (*ibid.*, p. 40).

Ten aanzien van het belang

B.3.1. Volgens de Vlaamse Regering en volgens de tussenkomenende partij zou de verzoekende partij niet doen blijken van het vereiste belang om de vernietiging te vorderen van de bestreden bepalingen.

B.3.2. De Grondwet en de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof vereisen dat elke natuurlijke persoon of rechtspersoon die een beroep tot vernietiging instelt, doet blijken van een belang. Van het vereiste belang doen slechts blijken de personen wier situatie door de bestreden norm rechtstreeks en ongunstig zou kunnen worden geraakt.

B.3.3. De verzoekende partij, zijnde de gemeente Mol, organiseert op haar grondgebied een wekelijkse zondagsmarkt, die « in de eerste plaats een dierenmarkt [is] voor de verkoop van kleine landbouwhuisdieren en gezelschapsdieren, dierenbenodigdheden en directe consumptie », zoals blijkt uit het reglement van de gemeenteraad van 28 april 2025 « ambulante activiteiten » (GR/28-04-2025/202502612).

Zij wordt rechtstreeks en ongunstig geraakt door de bestreden bepalingen, die het verhandelen van dieren op markten in beginsel verbieden.

De verzoekende partij beschikt bijgevolg over het rechtens vereiste belang.

B.3.4. De exceptie wordt verworpen.

*Ten gronde**Wat betreft het eerste middel*

B.4. De verzoekende partij leidt een eerste middel af uit de schending door de bestreden bepalingen van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet. Door te voorzien in een principieel

verbod op het verhandelen van dieren op de openbare weg en op markten, zou een discriminerend onderscheid worden ingesteld tussen de ambulante en sedentaire dierenhandelaars.

B.5. De artikelen 10 en 11 van de Grondwet waarborgen het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie.

Het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie sluit niet uit dat een verschil in behandeling tussen categorieën van personen wordt ingesteld, voor zover dat verschil op een objectief criterium berust en het redelijk verantwoord is.

Het bestaan van een dergelijke verantwoording moet worden beoordeeld rekening houdend met het doel en de gevolgen van de betwiste maatregel en met de aard van de ter zake geldende beginselen; het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie is geschonden wanneer vaststaat dat er geen redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen de aangewende middelen en het beoogde doel.

B.6.1. Het bestreden verbod op het verhandelen van dieren op de openbare weg en op markten doet een verschil in behandeling ontstaan tussen twee categorieën van dierenhandelaars, namelijk de ambulante dierenhandelaars en de sedentaire dierenhandelaars.

Dat verschil in behandeling berust op een objectief criterium van onderscheid, namelijk de plaats waar de dieren worden verhandeld.

B.6.2. Zoals blijkt uit de in B.2.3.2 vermelde parlementaire voorbereiding, beoogde de decreetgever met het bestreden verbod het risico op impulsieve aankopen te verminderen evenals te voldoen aan de fysiologische en ethologische behoeften van de dieren.

Het bestreden verbod op het verhandelen van dieren op de openbare weg en op markten is pertinent in het licht van die legitieme doelstellingen. De decreetgever vermocht immers ervan uit te gaan dat het risico op impulsieve aankopen groter is bij de verhandeling van dieren op de openbare weg en op markten, en dat die dieren in minder gunstige omstandigheden worden aangeboden, onder meer ingevolge stress door het transport en de tijdelijke huisvesting. Het bestreden verbod heeft tot gevolg dat de ambulante handel in dieren vermindert en dat de

dierenhandel in de toekomst grotendeels beperkt zal zijn tot besloten handelszaken, die moeten voldoen aan de algemene voorwaarden inzake het houden van dieren (zie artikel 10 van de Vlaamse Codex Dierenwelzijn) evenals aan de specifieke voorwaarden voor een voorafgaande erkenning (zie artikel 17 van de Vlaamse Codex Dierenwelzijn en het koninklijk besluit van 27 april 2007 « houdende erkenningsvoorwaarden voor inrichtingen voor dieren en de voorwaarden inzake de verhandeling van dieren »). Het loutere gegeven dat de decreetgever heeft voorzien in beperkte uitzonderingen op het principiële verbod, leidt overigens niet ertoe dat het verbod zelf niet pertinent is ten aanzien van de nagestreefde doelstellingen.

B.6.3. Het bestreden verbod heeft tot slot geen onevenredige gevolgen. De verwezenlijking van de door de decreetgever nagestreefde doelstellingen brengt noodzakelijkerwijs economische gevolgen met zich mee. De omstandigheid dat bepaalde ondernemingen sommige van hun activiteiten daardoor dienen stop te zetten, volstaat op zich niet om te besluiten dat de maatregel onevenredige gevolgen heeft. De decreetgever mocht ervan uitgaan dat de gevolgen van het bestreden verbod, ook al kunnen zij ingrijpend zijn voor de ambulante handelaars, niet opwegen tegen de voordelen voor het dierenwelzijn die daaruit voortvloeien. Bovendien heeft de decreetgever, door het bestreden verbod pas in werking te laten treden op 1 januari 2026 (artikel 86, 5°, van de Vlaamse Codex Dierenwelzijn), voorzien in een voldoende ruime overgangstermijn die de ambulante handelaars in staat moet stellen zich aan het verbod aan te passen en desgevallend hun economische activiteiten te heroriënteren.

B.7. Het eerste middel is niet gegrond.

Wat betreft het tweede middel

B.8. De verzoekende partij leidt een tweede middel af uit de schending van artikel 23, derde lid, 4°, van de Grondwet, artikel 7bis, tweede lid, van de Grondwet, artikel 5 van de Vlaamse Codex Dierenwelzijn, het beginsel *patere legem quam ipse fecisti* en het beginsel van de duidelijke doelstelling als algemene beginselen van behoorlijke regelgeving, doordat het bestreden verbod afbreuk zou doen aan het bestaande wettelijke beschermingsniveau inzake dierenwelzijn.

B.9.1. Krachtens artikel 142, tweede lid, van de Grondwet en artikel 1 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 is het Hof bevoegd om uitspraak te doen op de beroepen tot vernietiging van een wet, een decreet of een in artikel 134 van de Grondwet bedoelde regel, wegens schending van de regels die door of krachtens de Grondwet zijn vastgesteld voor het bepalen van de onderscheiden bevoegdheid van de federale overheid, de gemeenschappen en de gewesten en wegens schending van de artikelen van titel II (« De Belgen en hun rechten ») en van de artikelen 143, § 1, 170, 172 en 191 van de Grondwet.

B.9.2. Bijgevolg is het Hof niet bevoegd om de bestreden bepalingen rechtstreeks te toetsen aan artikel 7*bis*, tweede lid, van de Grondwet, artikel 5 van de Vlaamse Codex Dierenwelzijn, het beginsel *patere legem quam ipse fecisti* en het beginsel van de duidelijke doelstelling, als algemene beginselen van behoorlijke regelgeving. In zoverre het tweede middel een schending aanvoert van louter die bepalingen of beginselen is het onontvankelijk.

Uit de toelichting van het middel kan worden afgeleid dat het middel in wezen erop neerkomt dat het Hof wordt verzocht na te gaan of het bestreden verbod een aanzienlijke achteruitgang inzake het voorheen geboden niveau van dierenwelzijn met zich meebrengt. Het Hof onderzoekt het tweede middel bijgevolg slechts in zoverre het is afgeleid uit een schending van de in artikel 23 van de Grondwet vervatte *standstill*-verplichting.

B.10.1. Artikel 23 van de Grondwet bepaalt :

« Ieder heeft het recht een menswaardig leven te leiden.

Daartoe waarborgen de wet, het decreet of de in artikel 134 bedoelde regel, rekening houdend met de overeenkomstige plichten, de economische, sociale en culturele rechten, waarvan ze de voorwaarden voor de uitoefening bepalen.

Die rechten omvatten inzonderheid :

[...]

4° het recht op de bescherming van een gezond leefmilieu;

[...] ».

B.10.2. Artikel 23 van de Grondwet bevat een *standstill*-verplichting die eraan in de weg staat dat de bevoegde wetgever het beschermingsniveau dat wordt geboden door de van toepassing zijnde wetgeving, in aanzienlijke mate vermindert zonder redelijke verantwoording.

B.11. Zonder dat het noodzakelijk is te onderzoeken of het bestreden verbod aanleiding geeft tot een aanzienlijke vermindering van het bestaande beschermingsniveau inzake het recht op de bescherming van een gezond leefmilieu, volstaat het vast te stellen dat die maatregel redelijk verantwoord is, zoals blijkt uit hetgeen is vermeld met betrekking tot het eerste middel.

B.12. Het tweede middel is niet gegrond.

Wat betreft het derde middel

B.13. De verzoekende partij leidt een derde middel af uit de schending van het zorgvuldigheidsbeginsel, het rechtszekerheidsbeginsel en het vertrouwensbeginsel, als algemene beginselen van regelgeving.

B.14. Het Hof is, gelet op hetgeen in B.10.1 is vermeld, niet bevoegd om een wetskrachtige norm rechtstreeks te toetsen aan algemene rechtsbeginselen.

B.15. In haar memorie van antwoord geeft de verzoekende partij aan dat de in het middel aangehaalde algemene rechtsbeginselen in samenhang met de in het eerste middel aangehaalde artikelen 10 en 11 van de Grondwet dienen te worden gelezen. Het staat niet aan de verzoekende partij om in haar memorie van antwoord de middelen, zoals door haarzelf omschreven in het verzoekschrift, te wijzigen of uit te breiden. Een middel dat, zoals te dezen, in een memorie van antwoord wordt aangebracht maar dat verschilt van datgene dat in het verzoekschrift is geformuleerd, is dan ook een nieuw middel en is onontvankelijk.

B.16. Het derde middel is niet ontvankelijk.

Om die redenen,

het Hof

verwerpt het beroep.

Aldus gewezen in het Nederlands, het Frans en het Duits, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op 11 december 2025.

De griffier,

De voorzitter,

Frank Meersschaut

Luc Lavrysen